

# Notes de Recherche

.....

## La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne

V. Boniver, R. Harou, A. Sinzot  
Sous la direction d'A. Malherbe



CPDT

Conférence Permanente  
du Développement Territorial  
Région wallonne

Numéro 18 • Mai 2011



# La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne

V. Boniver<sup>1</sup>, R. Harou<sup>2</sup>, A. Sinzot<sup>2</sup>  
Pilote : A. Malherbe<sup>2</sup>

## Méthode d'approche

La volonté de trouver une échelle pertinente qui dépasse les limites communales est présente en Wallonie depuis la régionalisation de la loi communale en 2001. Lors de la constitution de la Belgique et des débats qui ont eu lieu suite à l'adoption de la première loi communale en 1836, le principe d'autonomie du pouvoir local face aux velléités royales fut largement débattu. Le découpage des grandes agglomérations autour des principales villes belges par l'occupant allemand lors de la seconde guerre mondiale a lui aussi marqué idéologiquement le débat sur la constitution de futures agglomérations. En outre, les jalons posés dans les années 1960 ont encore des incidences aujourd'hui comme l'inscription des agglomérations et des fédérations de communes dans le cadre juridique. De ces débats sont issus des outils et un processus de rationalisation du nombre de communes pour aboutir à des limites administratives locales plus en adéquation avec les besoins et les enjeux relevés à l'époque.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui transpose au niveau régional wallon la loi nationale du 26 juillet 1971, reconnaît deux agglomérations en Région wallonne (Liège et Charleroi) et prévoit la création des fédérations de communes<sup>3</sup>. Mais la fusion des communes en 1976<sup>4</sup> a mis dans l'ombre l'intérêt d'utiliser ces instruments institutionnalisés de coopération supracommunale que sont les agglomérations et fédérations de communes. Depuis, si certaines entités issues de la fusion des communes ont des territoires de compétence satisfaisants (Tournai, Namur), d'autres sont en manque

d'une structure correspondant à une échelle opérationnelle plus pertinente.

La notion d'agglomération est élastique. Les géographes s'entendent pour reconnaître trois types d'agglomération : morphologique, fonctionnelle et opérationnelle (Van Hecke et al 2009). La définition de l'agglomération morphologique est relativement bien cernée : un tissu aggloméré qui n'aurait qu'une séparation de deux cent mètres maximum entre les constructions, si l'on reprend l'INSEE. Par contre, les délimitations des agglomérations fonctionnelle et opérationnelle sont de leur côté sujettes à interprétation.

Ne serait-il pas plus opportun d'évoquer des notions d'agglomération vécue ou d'agglomération de projet pour lesquelles des stratégies particulières s'établissent ? Il convient cependant de préciser que la notion d'agglomération vécue n'est pas nécessairement superposable à celle du bassin de vie. Ce dernier est en effet fortement dépendant du prisme à travers lequel on l'analyse (bassin d'emploi, bassin de déplacements, bassin scolaire, bassin de santé, ...). Pourtant, la Déclaration de Politique Régionale wallonne s'accorde sur le fait que le bassin de vie peut constituer la synthèse des fonctionnements internes à un territoire déterminé et générer une nouvelle entité politique et administrative plus en adéquation avec l'évolution des besoins.

Comment dès lors figer les limites d'une entité qui ne trouve béquille ni dans la notion de bassin de vie,

<sup>1</sup> Lepur-ULg

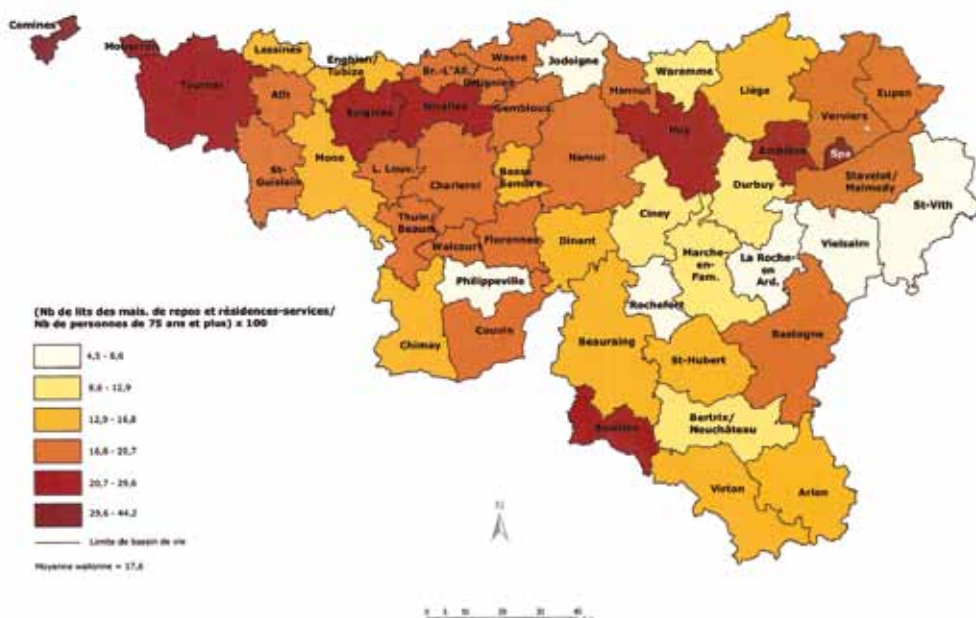
<sup>2</sup> Creat-UCL

<sup>3</sup> Cfr la deuxième partie du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation consacrée à la supracommunalité (art L2111-1 à L2141-1).

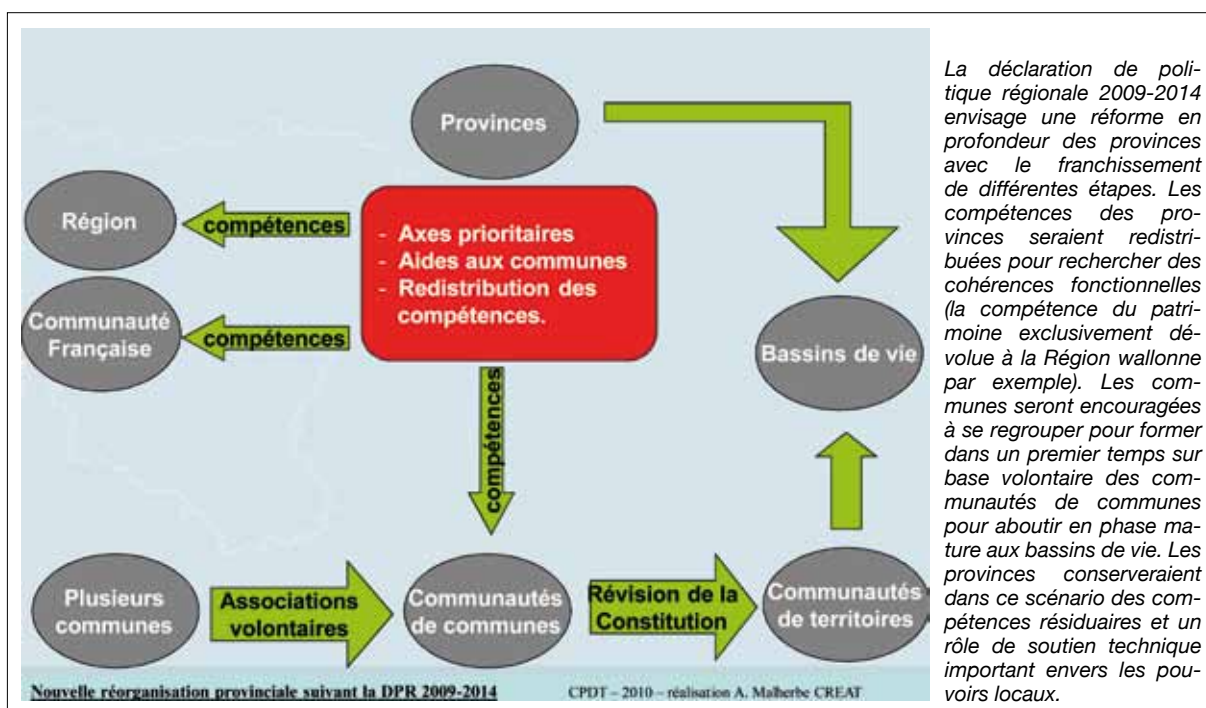
<sup>4</sup> Trente ans de fusion des communes, Territoire(s) wallon(s), Hors série, août 2008.



### Capacité des logements spécifiques pour personnes âgées par bassin de vie pour 100 habitants de 75 ans et plus (2003)



En 2003 la CPDT a élaboré dans le cadre du Tableau de Bord du Développement Territorial un premier découpage de la Wallonie en bassins de vie. Actuellement, aucune délimitation officielle des bassins de vie n'a été arrêtée. Une autre recherche de la CPDT : Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie (2002) a cependant mis en évidence la difficulté de délimiter des territoires homogènes sur base de différents critères (bassin d'emploi, zones d'influence scolaire, centres culturels, intercommunales, zones de police...). La carte reprise ici reprend la délimitation par bassins de vie proposée par la CPDT en 2003 — SOURCES : RW, DGASS, AVRIL 2003 ; INS, STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES, 2003 ; COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE, 2003 - CPDT RÉALISATION (2003) : IGEAT - GUIDE



ni dans les définitions géographiques des agglomérations ? L'analyse des processus étrangers mis en relation avec les dynamiques wallonnes dégage des pistes qui pourraient conduire à une politique d'agglomération en Région wallonne, objet du présent article. Au cours de la recherche, une table ronde<sup>5</sup> et des lieux<sup>6</sup> d'échange ont été mobilisés et ont permis d'en consolider les résultats. Ils s'appuient sur un croisement entre, d'une part, des éléments recueillis par une enquête de terrain relevant les dynamiques de coopération supracommunale en Wallonie et, d'autre part, l'analyse des dernières évolutions en France, en Suisse et aux Pays-Bas. En complément, le Schéma de cohérence territorial français a été analysé pour examiner l'intérêt de la mise en place d'un outil correspondant en Région wallonne.

La fusion des communes, si elle a effectivement permis de réorganiser en profondeur les découpages adminis-

tratif et politique, a freiné, de part sa radicalité, toute tentative de supracommunalité forte et représentative. Un temps de digestion était forcément indispensable après une réforme aussi profonde.

Parallèlement, dans les pays étudiés, la prise de conscience de la nécessité de renforcer les pôles tout en aménageant les possibilités d'une autre structuration a été réelle et suivie d'effets. Deux approches ont été utilisées : des rapprochements volontaires (bottom up) ou plus ou moins imposés (top down). Les avancées substantielles qui ont été constatées se fondent sur les trois grands courants argumentatifs quant à la gouvernance métropolitaine de D. Kübler (Kübler, 2005).

L'un prône la mise en œuvre d'un nouveau niveau de pouvoir à l'échelle de l'aire métropolitaine ; l'autre lui préfère la fragmentation institutionnelle et le troisième



Table-ronde du 31 août 2010 organisée par l'expertise « agglomérations » de la CPDT

<sup>5</sup> Les participants à la table ronde du 31 août 2010 étaient : Christian Bastin directeur au SPW DGO4 - Paul Boino, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon et professeur à l'Université de Lyon 2 - Louis Boulianne, chercheur à la CEAT de l'EPFLausanne - Michèle Boverie, secrétaire générale adjointe de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie - Julien Charlier de l'IWEPS - Vincent Desquennes du SPW DGO4 - Elisabeth Gerard du Cabinet du Ministre des Pouvoirs Locaux - Ghislain Géron, directeur général du SPW DGO4 - Eric Gillet, avocat - Yves Hanin, directeur du CREAT et professeur à l'Université Catholique de Louvain - Frans Jorna, professeur d'université, docteur et consultant sur la thématique des agglomérations pour le gouvernement néerlandais - Michel Laffut, directeur honoraire à l'IWEPS - Alexandre Maître, directeur à l'Union des Villes et Communes de Wallonie - Bernadette Merenne, professeur honoraire de l'Université de Liège - Isabelle Reginster de l'IWEPS - Michel Rey, directeur honoraire de la CEAT de l'EPF Lausanne - Michaël Van Cutsem, directeur à l'Institut Jules Destrée - Joris Voets, docteur et coordinateur de Instituut voor de Overheid de la Katholieke Universiteit Leuven ainsi que l'équipe de recherche (Véronique Boniver, Raphaëlle Harou, Alain Malherbe et Anne Sinzot). Que tous les participants soient ici remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs interventions.

<sup>6</sup> Deux lieux d'échange sont venus compléter la table ronde reprise ci-dessus. La plate-forme des villes régionales de plus de 50 000 habitants (Liège, Charleroi, Mons, Namur, Mouscron, Tournai, Verviers, Seraing) s'est réunie à deux reprises à Namur en 2010 (en mars et en juin) sur le thème des agglomérations. L'autre lieu de réflexion est la plate forme internationale des agglomérations francophones dont la 8ème édition a eu lieu à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

appuie la gestion par réseaux flexibles de coopération : « La position classique consiste à prôner une consolidation institutionnelle, c'est-à-dire de réduire la fragmentation par des fusions ou par la création d'un nouveau niveau de gouvernement à l'échelle de l'aire métropolitaine (un « gouvernement métropolitain ») (cf. Wood 1958 ; Lowery 2001)<sup>7</sup>. Cette position, qui a conduit à de nombreux projets de réforme au succès par ailleurs douteux (cf. Lefèvre 1998), a été fortement critiquée par un deuxième courant de travaux qui, dans une perspective de choix rationnel, met l'accent sur les effets bénéfiques de l'autonomie communale et de la fragmentation institutionnelle (cf. Tiebout 1956; Ostrom, Tiebout et Warren 1961; Frey et Eichenberger 2001). Visant à dépasser les impasses argumentatives de cet antagonisme entre gouvernement métropolitain et autonomie communale, certains travaux plus récents ont mis en avant les vertus d'une gestion par

réseaux flexibles de coopération, impliquant des partenaires publics et privés, un courant appelé « nouveau régionalisme » (new regionalism) (cf. Wallis 1994 ; Frisken et Norris 2001). »

Cette tension entre l'autonomie communale et le constat de la nécessité d'avoir des structures plus en adéquation avec les enjeux reconnus est vive dès que l'on touche à la question de la supracommunalité en Wallonie. Des intérêts souvent antagonistes, en particulier les concurrences politiques et économiques, la crainte d'abandon de parcelles de pouvoirs, le questionnement sur l'opportunité de coopérer avec les communes voisines au-delà de compétences ponctuelles (égouttage, réseaux communs...), n'ont pas donné l'occasion à une réelle politique supra-communale sortant du champ des intercommunales de s'épanouir.

## Remises en perspective

Bernard Jouve et Christian Lefèvre ont identifié plusieurs périodes fastes ayant contribué à l'organisation du territoire aggloméré (Jouve, Lefèvre, 1999). Dès 1965, la France, qui figure parmi les pionniers, a institué un premier regroupement de communes avec la création des six premières communautés urbaines, notamment Bordeaux, Lyon et Lille (Roncayolo, 2001). Les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Canada s'inscrivent dans ce mouvement. Les années 1990 introduisent des changements en profondeur, notamment en France avec la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) créant les EPCI<sup>8</sup>. (Boino, Desjardins, 2009).

Les motivations principales de ces adaptations territoriales ont été dictées par la nécessité de faire face aux conséquences de l'étalement urbain (De Keersmaecker et al, 2002) et de renforcer l'équilibre urbain mul-

tipolaire au sein de l'Europe conformément au SDEC (SDEC 1999). Le constat du phénomène de la désurbanisation doit être nuancé si l'on suit l'analyse de Burgel pour qui l'Europe se distingue des Etats-Unis par un mouvement de renforcement centripète sur les agglomérations qui occasionne des tensions entre les villes et leurs périphéries (Burgel, 2001). La Wallonie s'insère sans doute moins dans ce schéma avec une désurbanisation importante dont le mécanisme a été étudié en profondeur par la CPDT. Complémentairement, un timide retour de la population vers les centres urbains est perceptible depuis une petite dizaine d'années dans les villes wallonnes.

Une des conséquences de la désurbanisation, outre l'augmentation de la mobilité, est son impact sur la cohésion sociale avec des écarts de revenus importants entre le centre et la périphérie. Les grandes villes concentrent « les dysfonctionnements sociétaux »

7 D.Lowery, « Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective », *Swiss Political Science Review*, n°7-3, 2001, pp. 130-136 ; A.Scott, *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York : Oxford University Press, 2001 ; C.Ghorra-Gobin, « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit* n°3-4, 2004, pp.145-159

8 Etablissement public de coopération intercommunale.

(Jouve, Lefèvre 1999). Ce phénomène de fragmentation sociale a été bien étudié par Donzelot (Donzelot, 2004) avec l'identification de trois tendances urbaines : gentrification, relégation et périurbanisation.

L'évaluation des contrats d'agglomération français pour la DATAR en 2006 (ACADIE, 2006), contrats que l'on peut relier aux contrats de développement durable prévus dans la déclaration de politique régionale wallonne (DPR 2009-2014) encourageant à la supra-communalité, ainsi qu'une évaluation des politiques d'agglomérations en Suisse, dressent déjà des pistes de coopérations thématiques et font un premier bilan de ces politiques.

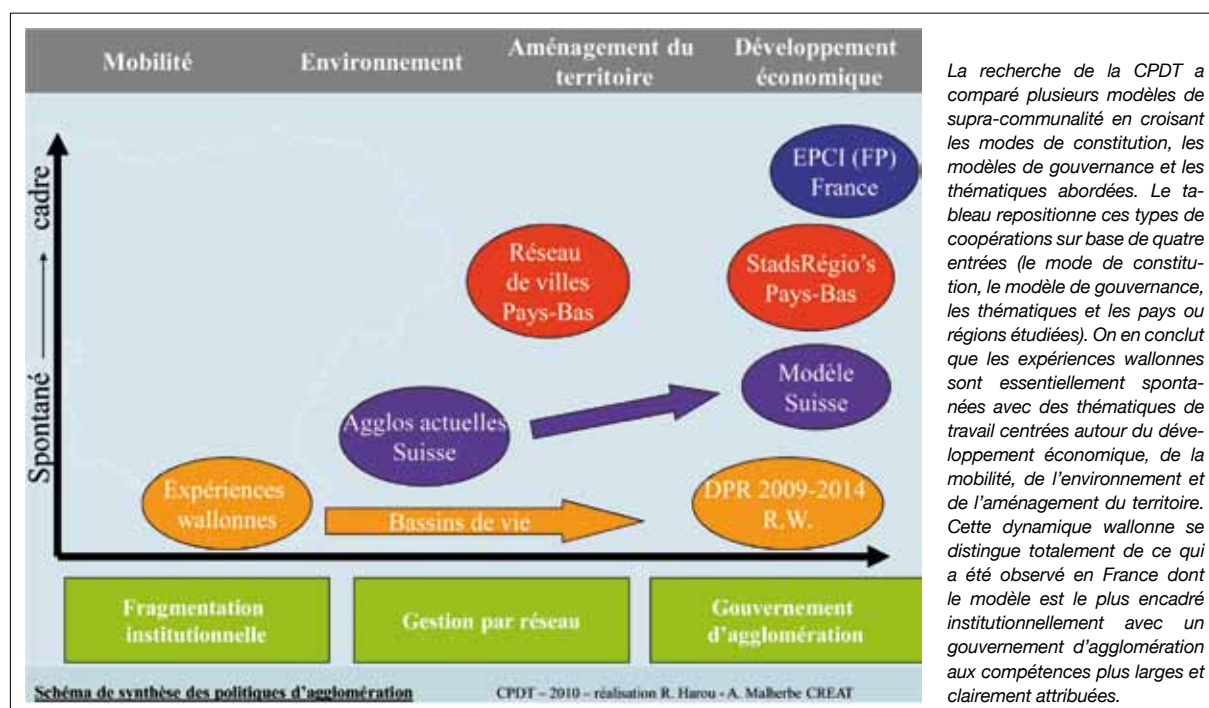
En France, les principales actions programmées dans les contrats d'agglomération sont la création d'équipements ; par contre, moins d'études ont été initiées et conduites lors de ces contrats. La vision stratégique a été menée au travers des SCoTs (Schémas de Cohérence territoriale). Par ailleurs, des difficultés ont été rencontrées pour appréhender la notion d'investissements structurants.

Les principaux objectifs des contrats d'agglomération français sont l'optimisation de la gouvernance locale en confortant l'intercommunalité, l'accélération de la

modernisation de l'action publique en incitant à la territorialisation des politiques de l'Etat et de la Région et la contribution à une meilleure organisation des territoires.

Les résultats obtenus ont permis le renforcement de la structure institutionnelle des agglomérations, une meilleure articulation entre les différents niveaux de pouvoirs (Etat, Région, agglomération) en territorialisant les politiques publiques d'aménagement du territoire ayant un rôle pivot entre les différentes politiques sectorielles. Grâce à cela, les villes centres ont pu se repositionner. Les bénéfices ont été d'optimiser la gouvernance locale et la coopération intercommunale par la concertation et la contractualisation au moyen du projet. Le rôle des acteurs a ainsi pu être clarifié. Enfin, les contrats ont permis de hiérarchiser certains équipements locaux à rayonnement d'agglomération initiés par les collectivités locales.

Le succès de la contractualisation en France a été majoritairement rencontré dans les villes moyennes présentant une supracommunalité en devenir. Le bénéfice induit par la labellisation d'un projet reconnu par les autorités supérieures contribue au succès de cette politique. Un autre aspect est la structuration de la relation agglomération/pays environnant qui « arrime »





l'agglomération dans son bassin de vie en clarifiant ses objectifs vis-à-vis de ses partenaires environnants par le biais du contrat. Une des conséquences de la contractualisation relevée dans le rapport Acadie est l'émergence de projets plus lourds mais mieux intégrés. Cependant, la capacité de l'Etat à s'inscrire dans cette logique est plus difficile. Il lui est plus facile de reconnaître et de financer des politiques sectorielles que des politiques transversales.

De son côté, la Suisse laisse plus de place aux initiatives locales de structuration d'agglomérations en subventionnant des expériences-pilotes labellisées « projets modèles ». A côté de cela, les projets territoriaux d'agglomération sont rendus obligatoires pour bénéficier de financements fédéraux pour les grandes infrastructures de mobilité. Le bilan des projets modèles d'agglomération 2002-2007 en Suisse apporte des enseignements similaires à celui des contrats d'agglomération français avec une structuration positive de ces territoires via des échanges entre élus, experts, techniciens... Nous reviendrons plus en détails sur les apports de cette politique.

## Les dynamiques actuelles en Région wallonne

Une typologie a été établie à partir des informations recueillies lors d'entretiens auprès des neuf villes wallonnes de plus de 50 000 habitants qui participent à la Plateforme ville Wallonie. Les projets d'agglomération ou démarches de ce type sont essentiellement spontanés. Ils se classent difficilement dans la nomenclature française des projets de communautés de communes, de communautés urbaines ou de pays. Les principales catégories qui apparaissent en Wallonie sont :

- des projets de territoires ou de pays comme la Wallonie Picarde, le Cœur du Hainaut, Prospect 15 (autour de Dinant), accompagnés par l'Institut Jules Destrée dans le cadre de la Plate-forme d'intelligence territoriale. Ces projets stratégiques sont basés sur une méthodologie participative et sont de nature prospective ;
- des projets que l'on pourrait qualifier de cohérence territoriale à l'échelle des agglomérations communales ou infra-communales. Ils utilisent les outils comme le schéma de structure (ex. Namur) ;
- des projets stratégiques sectoriels supracommunaux comme les plans d'égouttage, le plan urbain de mobilité de Liège, les plans intercommunaux de mobilité ;
- des projets ponctuels comme la construction d'équipements « structurants » dont le rayonnement vise l'agglomération. Pour rappel, selon Offner (Offner, 1993) un projet est structurant s'il a un impact positif sur la mutation territoriale.

La déclaration de politique régionale wallonne marque une volonté politique de retracer les contours du redécoupage territorial avec pour objectif une refonte en profondeur des provinces qui devraient évoluer vers les bassins de vie, notion encore à définir. Des étapes intermédiaires seront possibles sur base d'un regroupement volontaire des communes via les communautés de communes qui pourront se muer, après un changement constitutionnel, en communautés de territoire. La province abandonnerait dans ce dessein des compétences au profit de la Communauté française (enseignement par exemple), de la Région wallonne (routes provinciales dont le transfert est prévu depuis 2004, cours d'eau, patrimoine) et des communautés de communes plus adaptées à traiter un certain nombre de problématiques, le tout dans le souci d'un meilleur fonctionnement institutionnel. Le principal



écueil de cette volonté politique est la définition partagée du « bassin de vie » comme pierre angulaire de la réforme souhaitée.

La réflexion se poursuit puisque récemment le Ministre régional wallon des pouvoirs locaux, Paul Furlan, a ré-

pondu à une question du député Senesael de la manière suivante : « *Ces provinces devraient évoluer en communautés de territoire adaptées aux entités de gestion des intérêts supracommunales.*<sup>9</sup> » Il suggère par ailleurs que la Wallonie picarde soit une zone test via son conseil de développement<sup>10</sup>.

## Un contexte porteur pour les politiques d'agglomération

### L'actualité de la question

L'analyse des expériences suisses, françaises et hollandaises, les débats de la table ronde du 31 août, les échanges d'expériences au cours des deux Plate-formes villes régionales et les conclusions de la 8<sup>ème</sup> Plate-forme francophone des agglomérations de Lausanne confirment l'intérêt primordial de démarches d'agglomération eu égard à plusieurs objectifs actuels (Faure, Boulianne 2010) :

- l'adaptation des structures institutionnelles et démarches stratégiques aux évolutions socio-économiques des territoires : les villes ne fonctionnant plus sur elles-mêmes mais en lien avec les périphéries environnantes, c'est à cette échelle qu'il faut envisager le développement du territoire, la structuration spatiale et élaborer des stratégies ;
- la promotion de l'attractivité économique des zones urbaines et des périphéries environnantes et d'une qualité de vie élevée pour leurs habitants en renforçant le rôle moteur des agglomérations ;
- la constitution d'un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations (cfr. la logique du SIWAT jusqu'au SDER (Sinzot et al. 2010)) pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale, tout en favorisant les complémentarités entre villes de la même région ;
- la lutte contre les coûts de la désurbanisation : il

s'agit de limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant les zones pour permettre aux villes et communes d'agglomérations de se développer de manière efficiente pour soulager l'espace rural de la pression de l'urbanisation ;

- la rationalisation et la mutualisation des équipements et services en les fournissant à une échelle appropriée permettant l'efficacité des moyens publics.

### Les références européennes

Les démarches d'agglomération s'inscrivent également dans la droite ligne des préconisations de divers documents européens.

En 2007, est signée la charte de Leipzig sur la ville européenne durable, par laquelle tous les ministres européens s'engagent à promouvoir entre autres « un développement équilibré du territoire sur la base d'un système urbain polycentrique européen. » Selon celle-ci, il est important de renforcer la concertation au niveau de la région métropolitaine. « Le but visé à l'intérieur des régions urbaines et métropolitaines consiste à conclure un partenariat égalitaire entre les zones urbaines et les zones rurales d'une part, et entre les villes de petite, de moyenne et de grande dimen-

9 Cfr. La réponse du Ministre Furlan à la question parlementaire du député wallon Jean-Luc Crucke du 20 octobre 2009 sur la disparition des provinces wallonnes. [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009\\_2010/CRIC/cric14.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/CRIC/cric14.pdf)

10 Durieux S., La Wallonie picarde comme zone test, dans Le Soir du 13 octobre 2010. [http://archives.lesoir.be/institutions-la-creation-de-communautes-de-territoire\\_t-20101013-013DYQ.html?queryand=%22wallonie+picarde%22&firstHit=0&by=10&when=-1&begYear=1989&begMonth=01&begDay=01&endYear=2010&endMonth=10&endDay=23&sort=datedesc&rub=TOUT&pos=8&all=369&nav=1](http://archives.lesoir.be/institutions-la-creation-de-communautes-de-territoire_t-20101013-013DYQ.html?queryand=%22wallonie+picarde%22&firstHit=0&by=10&when=-1&begYear=1989&begMonth=01&begDay=01&endYear=2010&endMonth=10&endDay=23&sort=datedesc&rub=TOUT&pos=8&all=369&nav=1)

sion d'autre part. Le traitement isolé de problèmes et de décisions en matière de développement urbain devra être considéré comme une méthode d'approche révolue. Nos villes devraient également constituer les piliers du développement des régions métropolitaines tout en assumant des responsabilités à l'égard de la cohésion territoriale. »

Avec l'agenda territorial européen adopté dans la foulée, les ministres s'engagent à respecter six priorités :

- promouvoir le polycentrisme et l'innovation par la coopération entre villes ;
- créer de nouvelles formes de partenariats entre les villes et les campagnes ;
- promouvoir les clusters régionaux pour la compétition et l'innovation en Europe ;
- renforcer et étendre les réseaux transeuropéens ;
- promouvoir la gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique ;
- renforcer les structures écologiques et les ressources culturelles.

Plus récemment, la résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 sur la contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne et de la stratégie UE 2020 souligne le rôle

clé des villes dans la réalisation des buts de cette stratégie.

Le Parlement européen « observe que les régions et les villes d'Europe jouent un rôle de premier plan dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, car elles sont des acteurs clés dans le domaine de l'innovation, de la recherche et des politiques de l'éducation, sont à l'origine de plus d'un tiers des investissements publics de l'UE et concentrent de plus en plus les dépenses des Fonds structurels sur des objectifs en rapport avec la croissance et l'emploi. » (article 11)

Il insiste pour que « leur expérience et leur contribution soient prises en compte dans la mise en œuvre des priorités de la stratégie UE 2020, notamment en ce qui concerne les changements climatiques et démographiques, l'intégration sociale ainsi que les investissements dans le développement économique durable, l'énergie, les transports, la gestion de l'eau, les soins de santé, la sécurité publique, etc. ; Le parlement soutient le projet de conclusion du Conseil selon lequel les régions doivent être impliquées dans la future stratégie relative à la croissance et à l'emploi; Il indique que toute stratégie dans ce domaine doit être mise en œuvre en coopération avec les régions et les villes. » (article 35)

## Vers une politique régionale d'agglomération en Wallonie

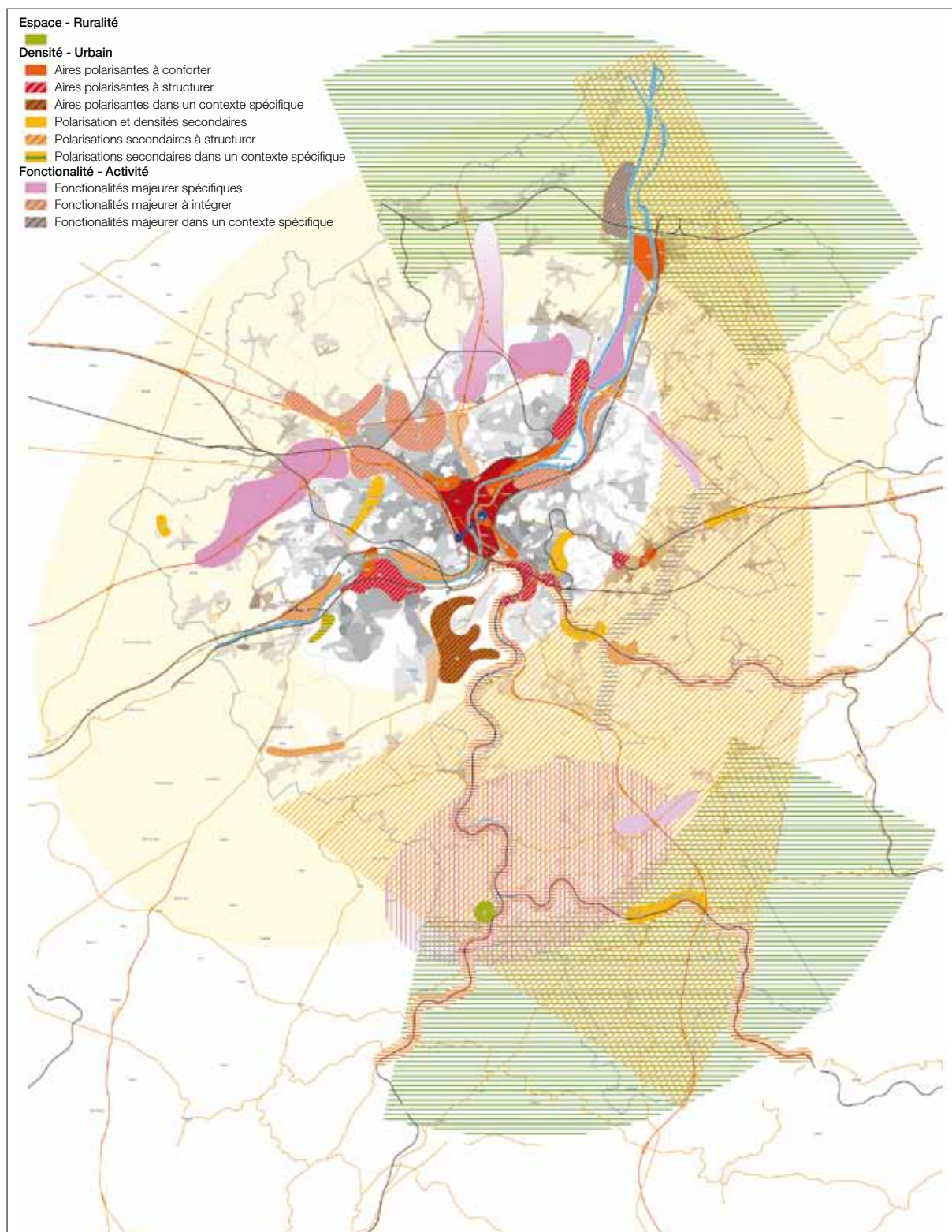
Les démarches d'agglomération étudiées à l'étranger sont toutes soutenues par les Etats (et le cas échéant les cantons). Un cadre incitatif est élaboré qui comporte à la fois :

- un discours et des structures de promotion des agglomérations,
- des lignes directrices et un financement pour la structuration de l'agglomération, la définition de stratégies et la mise en œuvre de projets structurants,
- un cadre juridique de coopération.

Ces trois éléments forment les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique d'agglomération en Wallonie. Elles sont encore loin d'être atteintes comme on va le voir.

### Pas ou peu d'encadrement régional

En Wallonie, il n'existe à ce jour aucun dispositif - cadre de promotion des agglomérations, pas plus que de lignes directrices ou de financement pour leur structuration. A l'inverse de la Suisse par exemple, aucune structure d'accompagnement et d'encouragement des projets supra-communaux n'existe chez nous à l'instar du rôle joué par la Conférence Tripartite des Agglomérations (la Confédération, les cantons, les communes). Pour ce qui est de la définition d'outils stratégiques à cette échelle, un seul document wallon officiellement reconnu, le Plan Urbain de Mobilité, est élaboré à l'échelle de l'agglomération. C'est le décret de 2004 sur la mobilité et l'accessibilité locales qui prévoit la création de cet outil qui doit être adopté par le Gouver-



Le plan urbain de mobilité de Liège réalisé dans le cadre du décret régional wallon de 2004 sur la mobilité et l'accessibilité locale dresse une première stratégie de développement de l'agglomération liégeoise dont le territoire correspond à l'arrondissement.

SOURCES : PLAN URBAIN DE MOBILITÉ DE LIÈGE, SERVICE PUBLIC DE WALLONIE – AUTEURS DE PROJETS : TRANSITEC, PLURIS, BRUNO BIANCHET, STIB.

nement wallon et approuvé par la majorité des communes concernées (représentant au moins 2/3 de la population).

C'est sur le plan des structures juridiques de coopération intercommunale que la Wallonie est la mieux dotée. Sans évoquer ici les intercommunales, elle dispose d'un cadre juridique partiellement ancien (agglomérations et fédérations de communes datant de 1971) et partiellement plus récent (associations de projet et conventions entre communes), destiné à encadrer la coopération supracommunale ; il figure aujourd'hui dans le Code wallon de la démocratie locale.

Les exemples étrangers étudiés tendent tous vers la promotion d'un gouvernement d'agglomération avec des représentants des communes, qualifié parfois d'autorité locale élargie, appelé à prendre des décisions contraignantes à la majorité. Une critique répandue consiste toutefois en la remise en question de la légitimité de ces cercles non élus directement pour le mandat exercé. Si les agglomérations et fédérations de communes telles que prévues dans la législation wallonne ne sont pas passibles de cette critique, elles peuvent être facilement comprises comme entrant en contradiction avec le principe de l'autonomie communale.

Les conventions et associations de projet représentent des modalités de collaboration plus souples.

Si des dynamiques locales d'agglomération spontanées existent sur le territoire wallon, il n'est cependant pas fait appel au cadre juridique spécifique existant pour les concrétiser et elles restent informelles ou de nature associative (associations de fait ou ASBL). Il n'est pas recouru jusqu'à présent à la formule de l'association de communes.

#### Des initiatives locales spontanées de coopération supra-communale

Les projets identifiés au départ des villes wallonnes de plus de 50 000 habitants ont révélé une diversité et une homogénéité. Une diversité par l'héritage de la fusion des communes qui a créé des agglomérations morphologiques infra-communales (Tournai), correspondant aux limites communales (Namur) et supra-communale (Liège, Verviers...). Est-ce pour autant la même conception de l'agglomération qui permet de répondre à des enjeux aussi divers que la préservation

du climat, la mobilité, la gestion du cycle de l'eau, l'attractivité, le développement économique... ?

Parallèlement à la question de l'agglomération, les interviews dans les communes wallonnes font apparaître des actions sur des territoires plus vastes que l'agglomération. Ceux-ci s'apparentent plus à des pays, voire des métropoles comme en témoigne l'influence de l'Eurométropole lilloise sur le Hainaut occidental. La structure territoriale du SDER est dès lors toujours d'actualité si l'on considère les aimantations métropolitaines transfrontalières.



## Des pistes pour soutenir les démarches d'agglomération en Wallonie

Dans une période où le SDER est remis sur le métier, il semble plus que jamais important de consolider les dynamiques d'agglomération en Wallonie afin de doter notre région d'une armature urbaine solide qui puisse être moteur de son développement. L'encouragement à la mise en œuvre de projets d'agglomérations doit par ailleurs s'adapter au fonctionnement wallon basé sur la culture de l'autonomie locale.

L'exemple suisse nous semble le plus souple et le plus à même de pouvoir inspirer la Région wallonne actuellement.

### Le cas suisse : une source d'inspiration

Un modèle de structure est préconisé par la Conférence tripartite sur les agglomérations. Il s'agit d'une structure transectorielle contraignante, la seule à pouvoir traiter les objets de dissensus qui sont habituellement évacués des processus informels ou associatifs fonctionnant au consensus (voir à ce sujet les analyses de Paul Boino). Toutefois, ce modèle est vu comme l'aboutissement et l'ultime étape d'un long processus d'appropriation mutuel. A ce jour, seulement quatre agglomérations suisses se sont dotées d'une telle structure. Toutefois, de nombreuses dynamiques existent, encouragées par des dispositifs fédéraux.

Le premier dispositif fédéral est celui des projets modèles, prévoyant des financements relativement modestes pour des expériences-pilotes de coopération entre communes agglomérées, portant à la fois sur la structuration de ces regroupements et/ou sur la mise en œuvre de projets communs. Le succès de cette stratégie est à souligner. Avant l'implémentation de ce type de projets, aucune agglomération ne disposait d'une forme de collaboration institutionnalisée et transectorielle. Ce qui correspond à l'état léthargique que nous connaissons et à la fragmentation institutionnelle wallonne.

L'autre dispositif fédéral est celui des projets d'agglomération qui permet d'obtenir un financement fédéral pour la réalisation d'infrastructures de transport structurantes à condition que les agglomérations concernées se dotent d'un projet d'agglomération envisageant simultanément les problématiques de la

mobilité, de l'urbanisation et de la préservation des ressources naturelles et de l'environnement, et qu'elles se constituent en interlocuteur vis-à-vis de la Confédération, ce qui nécessite une forme d'institutionnalisation.

Tout ceci nous inspire principalement deux pistes, avec la question subséquente des périmètres à encourager : la consolidation des démarches d'agglomération existantes, d'une part et l'ouverture de plans stratégiques habituellement communaux à une dimension d'agglomération d'autre part. La réflexion sur un outil spécifique d'agglomération, le schéma d'agglomération, sera résumée ensuite.

### La consolidation des démarches spontanées d'agglomération ou de réseaux de villes

On l'a vu, un certain nombre d'initiatives émergentes regroupent des municipalités dans des projets communs, notamment à l'échelle de l'agglomération urbaine. Ces initiatives spontanées peuvent être directement opérationnelles ou plus stratégiques, sectorielles ou globales. Souvent ces initiatives porteuses d'une belle dynamique collective s'éteignent faute de moyens. La gestion plus ou moins formelle de ces initiatives épuise assez rapidement les acteurs. Le serpent se mord alors la queue puisque l'initiative produit une structure qui, le temps de se chercher et d'établir les stratégies conduisant aux projets, s'est essouffée sans arriver à mettre en œuvre la phase opérationnelle. La faiblesse des moyens mobilisés par les deux entités autofinancées actuellement en Wallonie (63 300 € pour la Communauté Urbaine du Centre et 146 000 € pour Liège-Métropole) illustre ce mécanisme qui ne garantit pas leur pérennité. Ce qui est contradictoire avec la volonté de reconversion économique régulièrement rencontrée à l'origine de la création d'une démarche d'agglomération en Wallonie. Or, on sait que celle-ci ne peut avoir une efficacité que dans la durée.

Un soutien régional s'avérerait utile et directement opérationnel. Ce soutien pourrait prendre la forme d'une contribution régionale par habitant équivalant à l'effort qui est produit par les projets et stratégies elles-mêmes pour dépasser le self supporting qui les pénalise à terme.

Il conviendrait également d'évaluer quelle est la structure la plus adaptée pour conduire ces stratégies et projets. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation offre plusieurs possibilités en fonction des objectifs qui sont fixés par les acteurs locaux. Il s'agira davantage d'accompagner les démarches existantes que d'imposer une structuration pour tendre, dans son évolution à moyen terme, vers une meilleure lisibilité démocratique et institutionnelle des initiatives qui auront pu se solidifier. La table ronde a confirmé que la dynamique de terrain correspond plus à la gouvernance qu'une institutionnalisation de type jacobin, le principe d'autonomie communale restant très prégnant en Wallonie. De manière générale, l'ensemble des cas étrangers étudiés participe de la même logique. La France, ayant une expérience plus longue, a accumulé des dispositifs qui se sont stratifiés jusqu'à ce que leurs empilements se transforment en millefeuille. La maturation d'une démarche d'agglomération oblige à tester l'organisation des stratégies locales en les organisant au fur et à mesure.

Cependant, la multiplication d'expériences spontanées caractéristique de la Wallonie peut conduire à un certain nombre d'écueils mis en évidence par Paul Boino lors de la table ronde du 31 août 2010 : un manque de lisibilité des structures en place, un mode de gouvernance qui risque de mettre à mal le principe d'égalité de tous les citoyens devant le service public, une rugosité territoriale avec des points de résistance faisant obstacle à la délimitation d'un territoire cohérent, une concurrence induisant un marché de territoire où chaque entité cherche à être plus attractive. La première étape consiste donc à évoluer vers plus d'uniformisation.

A la Région toutefois de mettre ses priorités et conditions<sup>11</sup>. Il est nécessaire que soient fixés les domaines de coopération privilégiés dont l'échelle pertinente est l'agglomération. Dès lors, il convient d'examiner ces domaines de manière globale via le schéma d'agglomération, mais aussi pour certains d'entre eux via l'approfondissement d'une vision et d'une stratégie d'action sectorielle. La définition de tailles minimales

à atteindre pour la création d'un territoire de projet cohérent aux croisements des thématiques sérieées est à conseiller.

### La question du périmètre

La question de la délimitation d'un territoire supra-communal pertinent a été déjà étudiée par la CPDT (2001-2002)<sup>12</sup>. Ce travail a démontré toute la difficulté de dessiner des limites à un territoire intégrateur et de pouvoir en synthétiser les différentes dimensions sous forme de bassin de vie. Michel Laffut, reprenant plusieurs définitions, cite la position de l'INSEE qui considère que le bassin de vie est un nouvel outil proposé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France Métropolitaine et mieux qualifier l'espace à dominante rurale (Laffut 2010). D'autres concepts seraient mobilisables pour tenter de dresser les contours d'une zone homogène qui doit être sans enclaves.

Nombre d'expériences, tant suisses que françaises, montrent que faire coïncider le territoire pertinent ou le territoire statistique de l'aire urbaine avec le territoire politique est une illusion. Les communes périphériques mettent très souvent en œuvre des alliances pour faire face à la dominance des communes centrales. On en a de beaux exemples notamment à Lyon et Lausanne. Plus généralement en France, la loi Chevènement a donné lieu à une multiplication d'intercommunalités sur les territoires des aires urbaines. Ce sont les périmètres de SCoT, rassemblant plusieurs EPCI, qui sont les plus proches de l'aire urbaine. A côté de délimitations statistiques, la souplesse des regroupements supracommunaux doit donc être de mise. Ceux-ci ne peuvent se faire avec une certaine efficacité que sur base volontaire en proposant ce territoire à la réflexion de l'ensemble de ses composantes.

Les territoires de projets supracommunaux repris dans la typologie des démarches wallonnes sont de tailles très variables et mouvantes. L'intervention de Corinne Marghalan-Ferrat lors de la plate-forme ville a illustré également la souplesse nécessaire dans la détermi-

<sup>11</sup> Les conclusions de la recherche précédente sur les communautés urbaines reprenaient déjà l'importance du rôle de la Région : « Si les initiatives de coopération doivent venir de la base (les communes), la Région wallonne doit néanmoins veiller à offrir un cadre législatif clair, permettant de la sorte à ces initiatives de se développer et se concrétiser dans un cadre cohérent ». Dans, Govaerts P, Vander-motten C. (ss la dir), Les Communautés urbaines, plaquette n°1, CPDT, 2003.

<sup>12</sup> CPDT, Atlas – Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie, 2001-2002.

nation d'un périmètre d'agglomération<sup>13</sup>. L'agglomération de Fribourg s'est constituée par des aller-retour de certaines communes adhérentes avant d'institutionnaliser ses contours.

#### L'ouverture des plans stratégiques communaux à une dimension d'agglomération

La méthodologie qui a prévalu à l'étude du plan urbain de mobilité de Liège illustre l'importance de ce pragmatisme. En effet, il a été porté par des communes qui ont pris conscience de la nécessité d'une réflexion commune sur la mobilité. La Plate-forme francophone des agglomérations de Liège en 2007 a anticipé cette construction de projet d'agglomération appliqué à la ville mosane (Hagelstein, 2007).

En Suisse, l'implication concrète des acteurs locaux a été sollicitée afin d'induire une appropriation du projet et de transcender les concurrences territoriales. Les projets d'agglomération porteurs d'une stratégie en matière de mobilité sont élaborés directement par les agglomérations elles-mêmes, celles-ci étant tenues au respect de diverses conditions émises par la Confédération pour pouvoir ensuite bénéficier du financement de leurs infrastructures. Si les plans ne répondent pas aux critères de développement durable préalablement établis, ils ne donnent pas lieu à l'octroi de la subvention. Reste à définir le porteur du projet d'agglomération en Wallonie – conférence des bourgmestres, intercommunales, associations créées à cet effet...

A Liège, le Groupement de Redéploiement Economique (GRE), porté sur les fonds baptismaux par le rapport Foret/Mathot de 2003, mène des études portant sur l'agglomération de Liège, favorisant sa reconversion et son attractivité. La discussion n'a cependant pas encore abouti<sup>14</sup>. Après y avoir vu les prémisses de l'outil servant à la mise en place de la Communauté urbaine, Willy Demeyer, bourgmestre de Liège, replace le projet au centre de la détermination de la sphère de compétence de la structure. Le GRE doit en l'espèce être un facilitateur des projets transversaux portés par les différents acteurs du redéploiement économique liégeois. La conférence des Bourgmestres reste le lieu politique décisionnel. La mise en place d'une struc-

ture de suivi et de gestion des schémas d'agglomération via, par exemple, une agence d'urbanisme de type français, le GRE ou une intercommunale de développement qui s'emparerait de la matière à l'instar de l'IDEA pour le Cœur du Hainaut est à envisager en Région wallonne.

En ce qui concerne les thématiques généralement exploitées à l'échelle de l'agglomération, les plans déjà portés par la Région sont susceptibles de s'y retrouver : logement, mobilité, plan air-climat, infrastructures... Les acteurs de la politique de logement public régional partagent cette vision (Laurent, Malherbe, 2010). Une mise en cohérence des compétences au travers d'un plan logement d'agglomération préalable à la détermination des projets à financer rencontrerait plusieurs objectifs régionaux comme une politique de cohésion et de mixité sociale adaptée à son territoire de pertinence. C'est dans le cadre d'un périmètre reprenant l'agglomération fonctionnelle qu'une localisation équilibrée du logement social devrait être pensée, qui tienne compte des contraintes d'accessibilité aux services et à l'emploi, de la solidarité dans le support des charges et des critères géographiques d'attribution.

#### Les outils stratégiques territoriaux spécifiques aux agglomérations

Le SDER conditionne la reconnaissance d'aires de coopération supra-communale à l'adoption d'un schéma territorial ou d'agglomération. Il précise que ce document devrait s'apparenter à un schéma de structure élargi. La déclaration de politique régionale reprend cette ambition puisqu'elle propose de « valoriser le schéma de structure communal ou supra-communal » pour répondre aux enjeux énergétiques et climatiques. Dans la « boîte à outils » wallonne actuelle de l'aménagement du territoire, le modèle des schémas (SDER, schéma de structure communal) semble effectivement plus approprié que celui des plans normatifs. D'aucuns estiment aussi que les schémas de cohérence territoriale français répondraient à la préoccupation de structuration du territoire supra-communal.

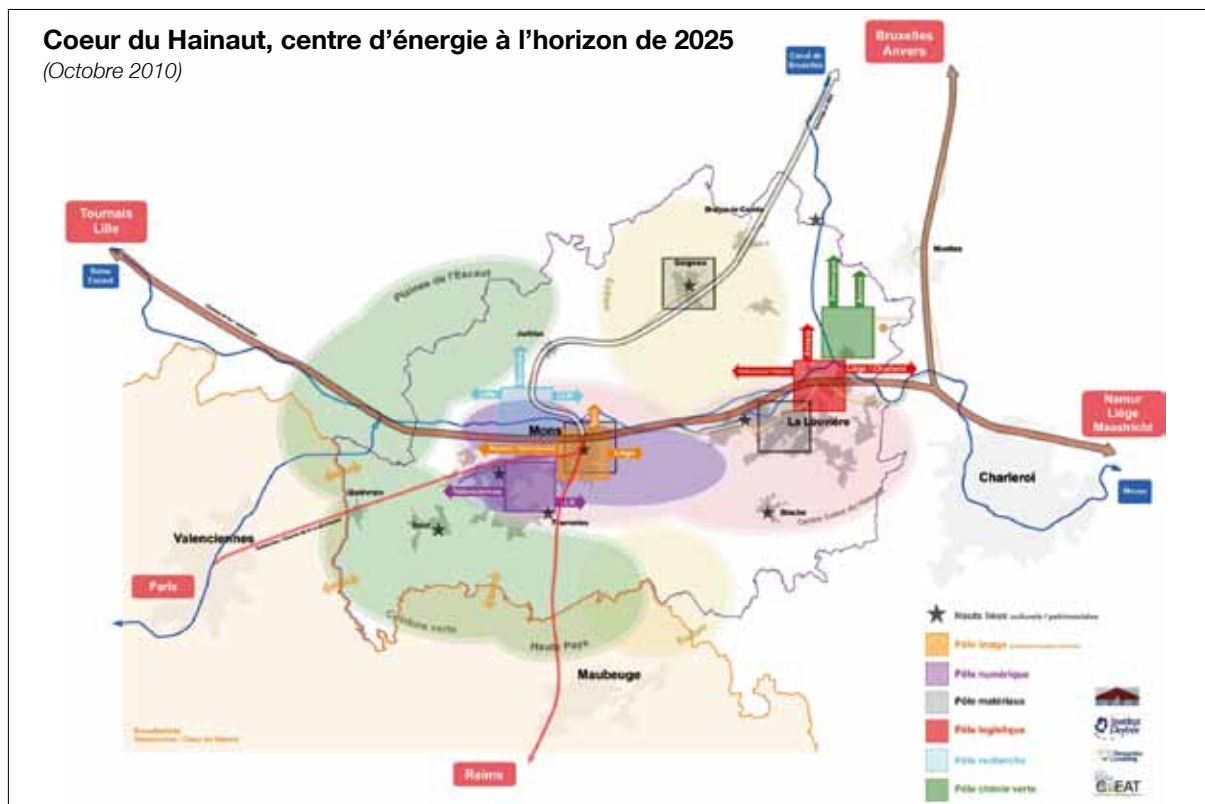
Dans cette optique, le « schéma d'agglomération » devrait avoir une vocation essentiellement stratégique

<sup>13</sup> Marghalan-Ferrat Corinne, *Agglo Fribourg, présentation à Namur du 29 juin 2010*.

<sup>14</sup> Boutsen B., *Le GRE-Liège pas d'unanimité*, *La Libre Belgique*, 1 octobre 2010, <http://www.lalibre.be/actu/gazette-de-liege/article/613698/gre-liege-pas-d-unaninite.html>.

## Cœur du Hainaut, centre d'énergie à l'horizon de 2025

(Octobre 2010)



La démarche de reconversion du Cœur du Hainaut est une dynamique spontanée encadrée par l'intercommunale de développement économique IDEA. Elle correspond à une démarche prospective territoriale axée sur un diagnostic partagé entre les différents acteurs pour aboutir à une stratégie commune à l'horizon 2025. Le territoire de projet correspond à la zone d'influence d'IDEA et couvre plusieurs agglomérations dont les principales sont Mons et La Louvière.

SOURCES : IDEA – AUTEURS DE PROJET : PERSPECTIVE CONSULTING, INSTITUT JULES DESTRIÉE, CREAT.

tout en bénéficiant d'une légitimité suffisante pour être suivi d'effets. Il devrait clairement orienter les décisions sous-jacentes, ainsi que les outils sectoriels qui en découleraient. La légitimité de l'outil serait donnée par l'engagement et la contractualisation des partenaires impliqués. Plus pragmatiquement, la liaison du subventionnement de certains types d'investissements ou de programmations sectorielles à son adoption le renforcerait. Il paraît souhaitable de faire du schéma d'agglomération un outil de développement territorial, expression d'un réel projet et d'une vision globale sur le périmètre géographique concerné.

Dans une perspective de développement territorial durable, la stratégie d'agglomération doit pour le moins traiter de certaines thématiques-clés :

- elle doit pouvoir s'appuyer sur un réseau efficace et cohérent de desserte par les transports en commun ;
- en fonction de celui-ci, elle doit établir une hié-

rarchie de ses polarités (centres principaux, secondaires, cœurs de quartiers...), qui sous-entend une localisation judicieuse des équipements publics en fonction de leur niveau de rayonnement ;

- en fonction des accessibilités, elle doit orienter la répartition des zones de développement économique et de reconversion ;
- cette structure doit impliquer la réflexion sur la gestion de l'urbanisation, notamment une densité différenciée en fonction de la proximité des centres et des transports collectifs, ainsi que la vision des priorités dans l'occupation des réserves foncières et de la prise en compte des disparités sociales entre quartiers ;
- cette structure doit enfin prendre en compte la qualité du cadre de vie, qui peut notamment trouver appui sur une trame verte et bleue à valoriser et à renforcer et sur un réseau de déplacements « doux » à l'échelle des quartiers ;
- ...



Outre cette vision globale, le schéma pointera plus particulièrement les « sites à enjeux », où la marge de manœuvre pour amorcer des projets sera plus importante : ce sont par exemple des sites de reconversion ou de développement potentiels, des sites qui vont orienter la dynamique. A contrario, ce sont aussi des « points noirs » dont il faut inverser la tendance négative et réorienter l'évolution.

Le schéma d'agglomération devra trouver une expression cartographiée, être territorialisé. L'expérience des SCoTs français nous montre que cette expression peut être précise, mais que la plupart du temps, elle peut aussi se traduire par des principes dont la représentation graphique peut être très sché-

matique. Elle peut aussi s'avérer à géométrie variable selon les nécessités et l'avancement des réflexions.

Par contre, le contrat de développement durable évoqué dans la DPR « identifiera les moyens, projets et actions prioritaires à mettre en œuvre pour rencontrer (entre autres) les réalités urbaines ». Ces contrats sont à conclure sur base volontaire pour favoriser la coopération entre communes. Cette contractualisation est dans le même sillon que la question du périmètre ou des projets pilotes basée sur une association non contrainte. Le contrat de développement durable aurait pour fonction de donner une vision partagée à un territoire commun entre plusieurs municipalités.

## Conclusion

Les propositions issues de la table ronde valorisent dans un premier temps le registre de l'encouragement par un soutien aux structures émergentes sans viser la mise en place d'un niveau de pouvoir intermédiaire. Pour ce faire, le recours à la contractualisation ou aux associations de projet telles que prévues dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation paraît adéquat.

Il est constaté que, bien souvent, les stratégies d'agglomération se fondent sur le consensus dans une logique plutôt associative dans un premier temps pour atteindre, dans un second moment, un stade de gouvernance locale élargie (avec les limites démocratiques que cela comporte étant donné l'absence d'élection directe des représentants, cfr. supra). Un temps de maturation important est nécessaire entre ces deux étapes.

L'élaboration d'une vision stratégique est une phase souvent utilement couplée à une première structuration de l'agglomération. Cela passe par une clarification des enjeux d'agglomération. Si la mobilité et la reconversion économique sont des thématiques observées dans la plupart des stratégies émergentes wallonnes, la question environnementale semble nettement moins prégnante, ce qui est contradictoire avec le constat de la reconnaissance de la pertinence de l'échelle de l'ag-

glomération pour adopter des mesures répondant aux exigences des engagements européens sur la qualité de l'air et la réduction des gaz à effet de serre. Cette stratégie ne peut se réduire à la mobilité même si cette dernière est prédominante. La montée en puissance des enjeux de développement durable dans les pays voisins est dès lors à prendre en compte en Wallonie afin de contribuer au renforcement nécessaire des zones urbaines, atout important pour la reconversion wallonne dans la logique des pôles du SDER.

S'inspirant du large choix laissé à l'initiative locale tel que pratiqué en Suisse, un processus en trois étapes successives conduirait à solidifier une mise en cohérence de problématiques (économie, mobilité, logement, environnement, équipements commerciaux et culturels, grandes infrastructures, attractivités...) sur un territoire pertinent d'agglomération.

### Phase 1 : élaboration d'une vision stratégique et encouragement à la structuration

Dans cette perspective basée sur une démarche d'association volontaire des communes, la première phase serait d'encourager la création d'une structure supra-communale ayant pour objet l'établissement d'une vision stratégique reprenant les thématiques développées plus haut, dans une perspective de dévelop-

pement durable. Celle-ci s'inscrirait dans la stratégie européenne 2020 (Commission européenne, 2010). La vision stratégique se structurerait spatialement en un schéma d'agglomération respectant les orientations du SDER.

Pour ce faire, il conviendrait d'inviter à la mise en place des structures supra communales via un financement réaliste et partagé sur le long terme. La Région wallonne pourrait viser une consolidation et une généralisation de tels projets via un apport calculé suivant une répartition de financement par habitant. L'établissement d'une vision stratégique préalable à une contractualisation avec la Région pour la mise en œuvre de projets (contrats de développement durable) servirait de levier pour initier ces structures pilotant la démarche stratégique. Des conditions minimales de population et de cohérence du territoire respectant les pôles du SDER réactualisés seraient à respecter. Les agglomérations ayant déjà une Conférence des Bourgmestres bénéficient déjà d'un point d'ancrage politique. Il est également nécessaire de garder une certaine souplesse dans l'élaboration des regroupements, à l'instar de l'expérience de Fribourg en Suisse à la condition qu'il n'y ait pas d'enclaves dans ceux-ci.

#### Phase 2 : projets-pilotes pour l'élaboration de stratégies sectorielles

Le fait d'asseoir ces structures informelles dans un cadre plus stable conduirait naturellement à la deuxième phase consistant en la mise en œuvre de projets pilotes visant l'approfondissement de stratégies d'agglomération sectorielles et leur opérationnalisation. Ces projets-pilotes seraient ouverts aux regroupements de communes opérés en phase 1 ainsi qu'à d'autres souhaitant éventuellement s'associer pour y répondre. Ils seraient initiés par le Gouvernement wallon via un appel à projet mettant l'accent sur l'une ou l'autre thématique énumérée ci-dessus.

Ces projets-pilotes ont pour vocation de tester les partenariats en présence et les limites territoriales investies. A l'issue de ces tests, les contours des communautés de territoires telles que voulues dans la DPR seraient mieux cernés.

#### Phase 3 : phase de maturité - des fédérations de communes remaniées

Les deux premières étapes étant franchies, après le

temps de la maturation et de la stabilisation progressive des regroupements, un dispositif de fédérations de communes remanié serait appliqué. Il consoliderait les acquis des deux phases antérieures en intégrant la dimension de la légitimité démocratique, ce que permet la mise en œuvre de fédérations de communes telles que prévue par le code actuel puisque celles-ci disposent d'une assemblée élue.

Ce scénario évolutif appelle quelques remarques. S'il correspond aux dynamiques identifiées, des modifications du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation seraient nécessaires. En effet, c'est le Gouvernement qui détermine le territoire pertinent puis demande l'avis aux communes avant la reconnaissance des fédérations de communes. Dans le présent scénario, les communes se regroupent suivant des intérêts communs puis le Gouvernement confirme en plusieurs étapes la pertinence de ce choix au travers d'une construction itérative. De plus, la distinction entre agglomération, fédération de communes et fédération de communes périphériques s'estomperait.

Compte tenu de l'évolution des enjeux, les attributions de ces fédérations de communes ou communautés de territoires seraient réorientées pour mettre en avant une vision stratégique plutôt que de directement aborder des compétences sectorielles limitatives comme la gestion des déchets et le transport rémunéré de personnes comme c'est stipulé actuellement dans le code. Les problématiques environnementales, de mobilité, de reconversion ou d'attractivité économique devraient être traitées de manière transversale au travers du document évoqué plus haut. La compétence d'exécution dans ces matières faisant l'objet de la vision stratégique d'agglomération resterait aux communes. Les moyens dévolus aux fédérations de communes par le Code semblent adéquats dans le cadre mature de la coopération supracommunale puisqu'il prévoit une fiscalité propre en plus d'un subventionnement.

## APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE

- ACADIE (2006), *Evaluation des Contrats d'Agglomération*, DATAR
- ANTIER G. (2005), *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagements*, Paris, Armand Colin.
- ARE, OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (2003), *Le projet d'agglomération. Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref*, 30 janvier 2003.
- BASSAND M. (2000), *Métropolisation de la Suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes
- BOINO P. (2009), *Logique de champ et intercommunalité*. BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, PUCA, 2009
- BOULIANNE L.-M. (2007), CEAT/EPFL, *Nouvelle gouvernance d'agglomération : contribution au développement territorial de la Suisse*, communication au XLIII e colloque de l'ASRDLE, 11-13 juillet 2007, Grenoble et Chambéry
- BUSCHER M., HAUG W. (2000), *E-census : Le recensement suisse sur Internet*, article présenté lors du colloque Insee-Eurostat sur les recensements après 2001, Paris, novembre 2000
- BROUANT J.-P. ET AL. (2005), *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat), Paris, n°12-2005
- CARRIERE J.-P., *Note de commentaires sur le rapport Espon 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe*, UMS Riate
- CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C., SAINT-JULIEN TH. (1999), *Le système des villes européennes*, Economica, Anthopos, Collection Villes
- CDLR (2007), *Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe*, Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Conseil de l'Europe
- CERTU, (2003). *Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), Contenu et méthodes*, Editions FGUHC / CERTU, collection références n°37
- CERTU, (2008). *KaléidosSCoT : expériences d'agences d'urbanisme*, Editions du CERTU
- CERTU – ADEME, (2004). *SCoT et déplacements, problématique et méthodes*. Edition CERTU / ADEME
- CERTU, (2008). *Les déplacements dans les SCoTs, retour d'expériences à partir des 17 premiers SCoTs*. Edition du CERTU.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* (Communication de la Commission Europe 2020, 3 mars 2010)
- CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS (éd.) (2004). *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne, 2004
- CONSEIL FÉDÉRAL (2001), *Politique des agglomérations de la Confédération*, Berne, 2001
- CONFÉDÉRATION SUISSE, OFFICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ARE, (2010). *Politique des agglomérations de la Confédération : projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations. Bilan 2002-2007*, Berne, 2010
- CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS (2007). *La voie vers une politique d'agglomération globale, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations*, Rapport du groupe de travail tripartite du 26 septembre 2007.
- CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS (2008). *Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations*, Evaluation de la consultation, rapport à l'attention de la CTA du 30 juin 2008
- CPDT (2001-2002). *Atlas – Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie*, Conférence Permanente du Développement Territorial, Région wallonne, n° hors série
- CPDT (2008). *Trente ans de fusion des communes*, Territoire(s) wallon(s), Conférence Permanente du Développement Territorial, Région wallonne, n° hors série, août 2008
- CPDT (2010). *La CPDT a dix ans. La Wallonie dans dix ans*. Territoire(s) Wallons(s), Conférence Permanente du Développement Territorial, Région wallonne, n°4, juillet 2010
- CRISP (1975). *Les fusions des communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971*, Courrier hebdomadaire du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politique), n°679 du 18 avril 1975 et n°697-698 du 24 octobre 1975
- DEPRET A. (2009). *Supracommunalité – Pays de Famenne : une vision commune(s)*, <http://www.uvcw.be/articles/3,19,2,0,2941.htm>

DEPRET A. (2010). *Expériences de synergies translocales*, Mouvement communal, n°849, juin-juillet 2010

DESJARDINS X. (2009), *De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale*, BOINO P., DESJARDINS X., Intercommunalité : politique et territoire, La documentation française, PUCA, 2009

DE STADSREGIO'S IN BEELD (2010). *Gezamenlijke uitgave van de acht stadsregio's*, [www.stadsregios.nl](http://www.stadsregios.nl) (januari 2010).

DOMON-AUBORT M.-N. (2005). *Collaboration intercommunale dans la région lausannoise ; analyse des conditions préalables à la mise en place d'une institution d'agglomération*. Communication lors du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable du 21 au 23 septembre 2005

ESPON (2005). 1.1.1. *Potentials for polycentric development in Europe, project report*, august 2004, revised version march 2005

ESPON (2003). *Project 1.1.1. Third interim report, The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, august 2003

FAURE A. ET NEGRIER E. DIR., (2001). *La politique culturelle des agglomérations*, Paris : Documentation Française

FAURE P. ET BOULIANNE L.-M., *Huitième plate-forme sur les agglomérations urbaines - intégration des enjeux environnementaux dans l'organisation des villes : entre tension et nouveau modèle de développement pour les agglomérations ? Synthèse des échanges de la session 2010*, Lausanne 30 juin 2010.

FROMONT L. (2010). *La planification en Wallonie et en France, un regard transfrontalier*. Mémoire réalisé dans le cadre du Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, UCL. Inédit.

GHORRA-GOBIN C. (2004), *L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ?*, Esprit n°3-4, 2004

HAGELSTEIN R. ET SMOOS M. (2007). *Les agglomérations urbaines : un enjeu en devenir*, Union des villes et communes de Wallonie, septembre 2007, <http://www.uvcw.be/articles/33,749,40,40,2098.htm#>

HAGELSTEIN R. (2007). *Utilisation des démarches de planification et de projets dans l'aménagement des agglomérations, Synthèse des échanges de la session 2007*, Liège.

IAURIF (2007). *Le nouveau découpage morphologique*, Note réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF) en avril 2007

INSEE (2005). *Agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise : autour de 900 000 habitants en 2025*, La Lettre – Analyses, n°48, décembre 2005, pp. 1-4

INSTITUT DESTREE (2008). *Wallonie picarde 2025. Projet de territoire*, Rapport du Conseil de Développement Wallonie Picarde, 29 février 2008

JOUBE B. *La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines*. <http://chaire-unesco.entpe.fr/actualit%C3%A9s.htm>

KUBLER D. (2005) *Démocratie et gouvernance d'agglomération : quelques leçons européennes*, Pouvoirs locaux, no. 65 II/2005

LAFFUT M. (2010). *Quelques éléments de cadrage pour aborder la construction de bassins de vie*, IWEPS-CPDT, présentation PPT, Louvain-la-Neuve, 11 mars 2010.

LAURENT L., MALHERBE A., *Le logement public, un secteur en chantier*, rapport d'expertise, juin 2010.

LEPUR (1995), *Schéma d'agglomération de Liège – Etape 2 : Les hypothèses de scénario d'aménagement*, rapport du Service d'Economie politique et de Microéconomie appliquée, 14 décembre 1995

LOWERY D. (2001). *Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective*, Swiss Political Science Revue, n°7-3, 2001

MAITRE M. (2009), *Projets d'agglomération, Le verdict de la Confédération*, Affaires publiques 1/2009 pp 11-13

OFFNER J.-M. (1993), *Le développement des réseaux techniques, un modèle générique*, dans Flux n°13-14, septembre/décembre 1993

PROJET ORATE 1.1.1. *Les potentiels de développement polycentrique en Europe*. Résumé opérationnel du rapport final (en français)

PARLEMENT WALLON (2009), *Déclaration de Politique Régionale wallonne*, 16 juillet 2009, <http://parlement.wallonie.be/>

REY M. , THEVOZ L. (2009). *Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'arc lémanique (Suisse)*, communication au XLVIe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Clermont-Ferrand, 6,7 et 8 juillet 2009

SAGER F. (2004). *Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe*, Revue Internationale de Politique Comparée, vol.11, n°1



SCHULER M., JOYE D., DESSEMONTET P. (2005). *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel.

SCOTT A. (2001). *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York : Oxford University Press.

SINZOT A., ROUSSEAU V., HANIN Y. (2010). *Les aventures du plan régional*, Territoire(s) Wallon(s) n°5, Septembre 2010. p. 11-52

SDER (1999), *Schéma de Développement de l'Espace Régional*, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, Ministère de la Région wallonne

STRECKER M., ARN D. (2010). *Synthèse de l'échange d'expériences sur les projets-modèles. Développement de la culture de collaboration dans les agglomérations : réflexions sur les expériences des projets-modèles*, 26 janvier 2010.

UVCW (2001). *La planification stratégique : les schémas*, Union des villes et communes de Wallonie, novembre 2001

UVCW (2010). *Dossier supracommunalité : expériences locales*, Mouvement communal, n°848, juin-juillet 2010

VAN HECK E. (1998). Actualisation de la hiérarchie urbaine, Bulletin du Crédit communal, n°205, 1998/3, pp. 45-76

VAN HECK E., HALLEUX J.-M., DECROLY J.-M., MERENNE-SCHOUMAKER B. (2009), *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*, Bruxelles : SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Enquête socio-économique 2001, Monographie n°9

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (2009), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Rapportage van de commissie stadsregionale samenwerking, Den Haag

WARSMANN J. L., QUENTIN D., URVOAS J.-J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, France, Assemblée nationale, Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale , n° 1153

**Sites internet :**

[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ThematicProjects/](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/)

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) (Office fédéral du développement durable – ARE)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr) (INSEE)

<http://www.intelliterwal.net/> (Plateforme Intelligence territoriale wallonne)

<http://www.intercommunalites.com/> (site de l'intercommunalité)

<http://www.rbc.irisnet.be/crisp/fr/glossaire.htm#05> (CRISP – Les pouvoirs à Bruxelles -glossaire)